

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Indonesia memiliki kekayaan alam yang beraneka ragam macamnya, salah satu kekayaan alam itu adalah tanah. Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam suatu kehidupan masyarakat, terlebih masyarakat Indonesia yang tata kehidupannya masih bercorak agraris dan sebagian besar masyarakatnya menggantungkan hidupnya dari tanah. Adapun penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya. Salah satu penggunaan dari tanah ialah bahwa diatas tanah dapat dibangun rumah tinggal. Oleh karenanya untuk mengatur peruntukan penguasaan dan penggunaan tanah dibuatlah peraturan dibidang pertanahan.

Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Dalam hal ini permukaan bumi khususnya tanah yang digunakan sebagai tumpuan hidup orang banyak yang dikuasai oleh Negara untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

menjadi dasar dari penggunaan sumber daya alam di Indonesia, dimana dalam hal ini mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan dan penggunaan tanah sehingga semua tanah diseluruh wilayah Indonesia dapat dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Sebagai realisasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 maka dikeluarkanlah Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Dalam rangka sebagai sosialisasi pemerintah mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya diatur dalam Pasal 14 ayat (1) yang menentukan:

”Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya:

- a. Untuk keperluan negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan mengembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Pasal ini mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa. Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk perekonomian masyarakat tetapi juga dapat memajukan perekonomian masyarakat.

Dalam Pasal 20 Undang-undang Pokok Agraria Hak Milik ialah: “hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah”.

Maksudnya bahwa Hak Milik mempunyai 3(tiga) sifat yang tidak dimiliki oleh hak atas tanah yang lain, yaitu:

1. Turun temurun, bahwa hak milik dapat diperoleh secara turun temurun dan dapat diwariskan;
2. Terkuat, bahwa hak milik atas tanah merupakan induk dari hak-hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
3. Terpenuh, bahwa pemegang hak mempunyai kewenangan untuk mengelola dan mempergunakan tanah miliknya.

Dalam hal terjadinya hak milik atas tanah sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 22 Undang-undang Pokok Agraria menentukan:

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
 - a. penetapan pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
 - b. ketentuan undang-undang.

Maksud dari pasal diatas adalah bahwa pemberian hak milik atas tanah dapat terjadi karena menurut ketentuan hukum adat, terjadi karena penetapan pemerintah dan terjadi karena ketentuan undang-undang. Pemberian Hak Milik atas tanah Negara diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Penagelolaan. Hak milik atas tanah dapat di berikan pada bermacam-macam obyek, salah satunya untuk rumah tinggal. Rumah tinggal merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia terutama sebagai tempat tinggal bagi kehidupan manusia, masyarakat atau suatu bangsa. Penggunaan tanah untuk rumah tinggal diatur lebih khusus antara lain dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

Ketentuan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-undang No.4 Tahun 1992 menentukan: "rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga." Dalam hal ini rumah mempunyai peran yang sangat penting. Disamping sebagai tempat berlindung bagi penghuninya, rumah tinggal juga berperan bagi pengembangan karakter penghuni, pembinaan dalam keluarga dan kepribadian bagi penghuninya. Penggunaan tanah untuk rumah tinggal telah diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengingat pentingnya pemenuhan rumah tinggal, mendorong setiap orang berusaha agar dapat memenuhinya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Namun pemenuhan akan rumah tinggal itu sendiri sekarang sudah sangat sulit seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia. Terbatasnya persediaan tanah yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah tuntutan masyarakat

akan rumah tinggal sehingga mengakibatkan melonjaknya harga jual tanah maupun rumah tinggal. Bagi masyarakat golongan menengah keatas (mampu) hal ini tidaklah menjadi suatu persoalan namun, bagi masyarakat golongan menengah kebawah (kurang mampu) tentunya masalah ini sangat memberatkan. Oleh karena itu tidak semua masyarakat dapat memiliki rumah tinggal.

Rumah tinggal dapat dimiliki oleh setiap masyarakat Indonesia, termasuk juga bagi pegawai negeri. Untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri, baik itu pegawai negeri sipil maupun anggota ABRI, pemerintah secara teratur mengadakan perumahan dinas bagi pegawainya¹. Dalam rangka pemenuhan rumah tinggal bagi Pegawai Negeri, maka pemerintah menetapkan sasaran umum untuk jangka panjang pembangunan perumahan bagi Pegawai Negeri. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah bersama dengan instansi terkait (swasta) menempuh kebijakan untuk membangun atau menyediakan perumahan dengan harga yang terjangkau untuk golongan Pegawai Negeri golongan ekonomi rendah.

Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah :

”Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai

¹ Adrian Sutedi, 2006, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, BP.Cipta Jaya-Jakarta, 202.

tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pegawai negeri dalam hal ini ialah setiap orang yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu diangkat dan surat keputusan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan tugas jabatan atau tugas negara lainnya dan untuk itu akan mendapatkan gaji dan fasilitas lain demi kesejahteraan pegawai negeri. Dalam Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menentukan:

”Usaha kesejahteraan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil”.

Untuk meningkatkan kegairahan bekerja, maka diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil salah satunya adanya tabungan perumahan dimana setiap pegawai negeri dapat membeli rumah negara yang telah ditempatinya sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Rumah Negara bagi pegawai negeri diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2005 Tentang Rumah Negara. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 31 tahun 2005, Rumah Negara adalah:

”Bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri;

Rumah negara dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu; rumah Negara golongan I, rumah Negara golongan II dan rumah Negara golongan III. Rumah negara yang hanya dapat ditingkatkan menjadi

Hak milik hanyalah rumah Negara golongan III. Dalam Pasal 1 ayat 7 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2005 menentukan :

“Rumah Negara Golongan III adalah Rumah Negara yang tidak termasuk Golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya”.

Rumah Negara golongan III hanya dapat dialihkan haknya kepada penghuni atas permohonan penghuni. Selain rumah dinas terdapat pula tanah Pemerintah Pusat maupun Daerah yang tidak termasuk dalam tanah untuk Rumah Negara Golongan III, yang semula diserahkan penggunaannya kepada pegawai negeri untuk rumah tinggal dan kemudian diperbolehkan untuk dibeli oleh pegawai yang bersangkutan². Untuk memberikan keleluasaan dan kepastian mengenai kelangsungan hakekat tanah, rumah tinggal Pegawai negeri tersebut dapat dilakukan pemberian hak menjadi Hak Milik.

Untuk memberikan kepastian mengenai kelangsungan hak atas tanah yang dipergunakan untuk rumah tinggal bagi Pegawai maka sebagai realisasinya pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.

Sebelum Pegawai Negeri melakukan permohonan pemberian Hak Milik maka obyek yang akan dimohonkan perubahan

² Ibid.

(peningkatan) hak harus sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditentukan oleh perundang-undangan. Pasal 2 ayat 1 huruf (a) KMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1998 menentukan :

”tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri, dari Pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik”.

Maksud dari pasal diatas adalah setiap rumah yang sudah secara penuh dilunasi harganya oleh pegawai negeri yang bersangkutan, seharusnya tanah untuk rumah-rumah yang sudah dibeli pegawai negeri tersebut diberikan kepada mereka dengan hak milik Hak milik tersebut harus didaftarkan untuk menjamin kepastian hukum atas rumah yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah³.

Mengenai pendaftaran hak milik untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari pemerintah diatur pada Pasal 3 KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998 menentukan:

Permohonan pendaftaran hak milik sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 1 huruf (a) diajukan kepada Kantor Pertanahan setempat disertai dengan:

- a. untuk tanah yang diatasnya berdiri rumah negara golongan III:
 - 1) surat tanda bukti pelunasan harga rumah negara dan tanahnya,
 - 2) surat keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon, dan
 - 3) bukti identitas pemohon.
- b. untuk tanah lainnya:
 - 1) surat tanda bukti pelunasan harga tanah yang bersangkutan,

³ Ibid.

- 2) surat pelepasan hak atas tanah dari Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Departemen Lembaga Pemerintah non Departemen, atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan kepada pemohon, dan
- 3) bukti identitas pemohon.

Dengan dikeluarkannya peraturan tentang Pemberian hak milik untuk rumah tinggal Pegawai Negeri tersebut diharapkan dapat memberikan kemudahan dan mendorong bagi Pegawai Negeri, sebagai pemegang hak dapat diberikan menjadi status Hak Milik

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

”Apakah pemberian Hak milik atas tanah untuk rumah tinggal (oleh pegawai negeri) pada perumahan Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis apakah pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal (oleh pegawai negeri) pada perumahan Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjamin kepastian hukum

dan perlindungan hukum setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat :

- a. memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, khususnya Hukum Pertanahan mengenai pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal (oleh pegawai negeri) dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat, khususnya para pemegang hak milik atas tanah mengenai pelaksanaan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal (oleh pegawai negeri) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998.

E. Keaslian

Menurut sepengetahuan penulis, permasalahan ini belum ada yang meneliti, akan tetapi apabila ada kesamaan dalam permasalahan ini maka penulisan hukum ini merupakan pelengkap dari penulisan hukum sebelumnya.

F. Batasan konsep

1. Hak milik atas tanah menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No 5 Tahun 1960 adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
2. Rumah tinggal menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga
3. Pegawai Negeri menurut Pasal 1 Undang-Undang No 43 Tahun 1999 adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Kepastian hukum dan perlindungan hukum, menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dengan diberikannya sertifikat kepada pemegang hak atas

tanah. Telah diketahui sertifikat memuat data yuridis dan data fisik. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang hukum yang dilakukan secara langsung kepada responden dan

nara sumber, dan bersifat deskriptif yaitu melukiskan keadaan obyek atau masalah dengan memberi data yang seteliti mungkin tentang keadaan atau gejala-gejala yang lainnya⁴.

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan nara sumber.

⁴.Mari singarimbun, 1981, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, hlm1-2

b. Data Sekunder adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum –primer

- 1) Undang-undang Dasar 1945
- 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman
- 4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- 5) Peraturan Pemerintah 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara
- 6) Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang didapat dari hasil penelitian, buku-buku literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Perumahan Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang ada di Kota Yogyakarta.

4. Populasi dan sample

Populasi dalam penelitian ini adalah Pegawai Negeri pada Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilyah) di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal kepada pemerintah.

Yang menjadi sample dalam penelitian ini adalah Pegawai Negeri yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal kepada pemerintah, yang diambil sebanyak 20% dari populasi yang ada. Pengambilan sample dilakukan dengan cara *random sampling*.

5. Responden dan Narasumber

1. Responden dalam penelitian ini adalah adalah Pegawai Negeri pada Dinas KIMPRASWIL Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengajukan permohonan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, yang diambil sebanyak 20% yaitu 35 PNS dari 150 PNS yang ada.
2. Narasumber dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta
2. Kepala Kantor Permukiman Dan Prasarana wilayah
Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Kepala Kantor Penerimaan Kas Negara Propinsi Daerah
Istimewa Yogyakarta.

6. Metode Pengumpulan Data

1. Kuesioner yaitu pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka yang diajukan kepada para responden yang alternative jawabannya tidak disediakan oleh peneliti, dalam hal ini responden harus memberi jawaban yang dicari sendiri berdasarkan data yang sebenarnya maupun yang bersifat tertutup⁵.
2. Wawancara yaitu dilakukan dengan mengadakan tanya jawab kepada narasumber, baik bersifat tertutup maupun terbuka agar dapat berlangsung secara efektif berdasarkan pedoman wawancara .

7. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu analisis dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang

⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, universitas Indonesia UI Press, Hal 250

diteliti⁶. Berdasarkan analisis tersebut maka dapat disimpulkan penelitian digunakan metode berfikir induktif yaitu cara berfikir yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus atau peristiwa-peristiwa yang konkrit itu ditarik generalisasi-generalisasi yang mempunyai sifat umum⁷.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan hukum ini terdiri dari III BAB yaitu bab I tentang pendahuluan, bab II tentang pembahasan dan bab III tentang penutup :

Bab I : Berisi pendahuluan yang menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, dan Metode Penelitian

Bab II : Berisi pembahasan yang menguraikan tentang Tinjauan tentang Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan Tentang Perumahan dan Pemukiman, Tinjauan Tentang Rumah Negara, Tinjauan Umum Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria No.2 Tahun 1998, dan Hasil Penelitian.

⁶ Masri Singarimbun, 1981, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, hlm 1-2

⁷ Sutrisno Hadi, 1995, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm 42

BAB III : Berisi penutup yang menguraikan tentang Kesimpulan
dan Saran

